

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Le service universel en France

Bondroit, Marie-Eve; Lecocq, Laurence

*Published in:*  
Ubiquité

*Publication date:*  
2000

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Bondroit, M-E & Lecocq, L 2000, 'Le service universel en France: un cas particulièrement riche d'enseignements', *Ubiquité*, Numéro 7, p. 105-119.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Le service universel en France : un cas particulièrement riche d'enseignements

Marie-Eve BONDROIT et Laurence LECOQ\*

## Introduction

Lors de la libéralisation du secteur des télécommunications, le législateur européen, soucieux de l'intérêt général, a décidé d'accompagner l'ouverture à la concurrence d'une politique de service universel. L'objectif poursuivi était d'assurer à tous la fourniture d'un ensemble minimal de services de télécommunications (actuellement principalement la téléphonie fixe<sup>1</sup>) d'une qualité donnée sur tout le territoire national à un prix abordable<sup>2</sup>. Certains de ces services, présentant – localement ou globalement – un caractère non rentable, ne peuvent être fournis spontanément par le marché. Les régulateurs nationaux se sont donc donnés la possibilité de désigner, d'une manière ou d'une autre<sup>3</sup>, un ou plusieurs prestataires. Dans le cas où les obligations de service universel

représentent une charge inéquitable pour ces prestataires, le législateur européen a prévu<sup>4</sup> que l'on puisse mettre en place un mécanisme<sup>5</sup> de partage du coût au sein du secteur des télécommunications. Un des points épineux dans la mise en œuvre de ce mécanisme est le calcul du montant de la rémunération à octroyer au(x) prestataire(s) de ces obligations de service universel : afin d'éviter toute distorsion de concurrence, il s'agit en effet de les rémunérer d'un montant correspondant exactement à la charge financière (nette) qu'ils n'auraient pas supportée sans de telles obligations<sup>6</sup>. La mobilisation des ressources financières dans le secteur constitue une seconde question délicate.

Le concept de service universel fut traduit dans les réglementations natio-

\* Assistantes à la Faculté de Droit de Namur (FUNDP) – Chargées de Recherches au CRID (FUNDP).

Les auteurs remercient le professeur Jean-Marie Cheffert pour ses commentaires et critiques. La responsabilité des éventuelles erreurs incombe bien entendu aux seuls auteurs.

Cette étude a été réalisée avec le soutien des Services des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC) – Services du Premier Ministre belge.

Cet article reflète la situation au 20 septembre 2000.

1. Notons cependant que les Directives européennes prévoient une réévaluation régulière du contenu du service universel, voir article 31 de la Directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, JOCE, n° L101/24 du 01.04.98, dite Directive «Téléphonie vocale».
2. Pour la définition européenne du concept de service universel, voir article 2(f) de la Directive «Téléphonie vocale».
3. On peut par exemple envisager une désignation d'office ou un mécanisme d'allocation tel que l'appel d'offre.
4. Voir article 5 de la Directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer le service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), JOCE, n° L199/32 du 26.07.1997, dite Directive «Interconnexion».
5. Il propose essentiellement un système de fonds.
6. On parle de «coût net évitable».

nales de manière très différente. Ainsi, le Royaume-Uni a considéré que le service universel ne générerait pas de coût significatif et, en conséquence, qu'aucun système de partage de ce coût ne devait être mis en œuvre. La France, en revanche, estimant que les obligations de service universel représentaient une charge inéquitable, a mis sur pied une politique de service universel volontariste et particulièrement riche d'enseignements. Elle est la seule nation à ce jour à avoir déjà mis en œuvre un mécanisme de partage de coût de service universel. L'objectif de la présente contribution consiste précisément à tirer des leçons pour les autres pays européens, et en particulier la Belgique, de l'expérience de la France en la matière. À l'aide des éléments pertinents du régime français,

nous constaterons la teneur de certains aspects des autres régimes nationaux et nous en tirerons des enseignements en vue d'améliorer les systèmes déjà en place.

Dans une première section, nous proposons, plutôt que de décrire l'ensemble du régime français du service universel, d'en isoler les points forts. La deuxième section, qui a notamment pour but l'analyse du recours introduit par la Commission européenne contre la France dans le domaine du service universel, s'attachera davantage à mettre en évidence les faiblesses de cette réglementation. En conclusion, à la lumière de ces éléments, nous ferons ressortir quelques considérations utiles en vue d'améliorer les systèmes nationaux et, en particulier, le système belge.

## Les forces de la réglementation française du service universel

Le système français comporte – nous le montrerons au sein du présent chapitre<sup>7</sup> – de nombreux points forts, tant sur le plan de la réglementation elle-même que sur celui des moyens de sa mise en œuvre. Notons déjà que le système français souffre d'imprécisions et s'oppose, en certains points, aux Directives européennes en vigueur actuellement<sup>8</sup>. L'étude de ces forces et de ces faiblesses nous permettra de tirer des enseignements utiles à d'autres régimes nationaux.

### 1.1. Premier point fort : une réglementation claire, souple et structurée de manière adéquate

La réglementation française du service universel a, selon nous, l'avantage d'être bien structurée. Son découpage est adéquat et permet la mise en œuvre d'une régulation souple.

Le législateur français a en effet veillé à mettre dans des outils juri-

diques plus souples les éléments de la politique de service universel nécessitant des modifications régulières. Ainsi, les grands principes à la base du régime sont édictés dans la loi des télécommunications de 1996<sup>9</sup>. Ils sont

précisés par deux décrets<sup>10</sup> d'application, l'un précisant les modalités du calcul du coût et du financement<sup>11</sup>, l'autre organisant le régime de la composante sociale du service universel<sup>12</sup>. Enfin, les exigences tarifaires et de qualité sont imposées aux prestataires au moyen d'un outil juridique souple, les licences individuelles<sup>13</sup>.

En outre, la réglementation française du service universel permet au

régulateur d'intervenir rapidement sur certains aspects. En effet, si les grands principes sont inscrits dans le code des télécommunications, les modalités d'applications sont laissées à l'initiative de l'autorité réglementaire nationale française, l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART), qui a la possibilité de consulter, au préalable, le secteur.

### 1.2. Deuxième point fort : une autorité réglementaire efficace

L'ART joue, d'une manière générale, un rôle central dans la réglementation des télécommunications. Disposant de ressources humaines et financières suffisantes, elle assure ce rôle de manière efficace et constitue un véritable moteur au développement de la concurrence dans le marché des télécommunications. Ceci est vrai en particulier dans le cadre du service universel pour lequel elle intervient sur différents plans.

Tout d'abord, c'est l'ART qui est chargée de préciser et de publier la méthodologie utilisée dans le calcul du coût net et les modalités concrètes de l'organisation des contributions et rémunérations.

Ensuite, exerçant sa compétence d'avis, elle prépare les décisions du

ministre en charge des télécommunications. C'est ainsi le cas pour les décisions portant sur les évaluations prévisionnelles et définitives du coût net du service universel et des contributions des opérateurs (voir *infra* point 1.4.) et les décisions relatives à l'analyse des demandes des opérateurs souhaitant offrir à leurs clients la possibilité de bénéficier des aides sociales (voir *infra* point 1.3).

Enfin, elle assure la transparence de la réglementation en publiant systématiquement ses avis et en informant les acteurs du marché de ses différentes évolutions.

Ces rôles joués avec efficacité par l'ART constituent bien entendu un atout majeur de la France : dans un domaine qui l'exige, une action rapide et ciblée du régulateur est alors possible.

### 1.3. Troisième point fort : le régime des tarifs sociaux

La France a développé, en matière de tarifs sociaux, une réglementation intéressante et source d'enseignements pour les autres États membres.

Elle a en effet mis au point un système anticipatif et stable qui respecte et uti-

Nous nous limiterons ici à isoler les points forts du système français. Pour une présentation détaillée de l'approche française du service universel, voir N. CURIEN, « Le service universel des télécommunications en France », Cahier du CRID n° 15, Kluwer, 1999, pp. 131-142.

Le cadre réglementaire européen des télécommunications fait actuellement l'objet d'une révision complète. À l'heure actuelle, les nouvelles Directives sont toujours à l'état de proposition. La loi de réglementation des télécommunications n° 96-659 du 26 juillet 1996, JO du 27 juillet 1996.

10. Notons que la loi et les décrets d'applications sont regroupés dans un code des télécommunications coordonné, ce qui amène encore plus de transparence.

11. Décret n° 97-475 relatif au financement du service universel pris pour l'application de l'article L. 35-3 du code des postes et télécommunications du 13 mai 1997, JO du 14 mai 1997, dit décret « financement ».

12. Décret n° 99-162 du 8 mars 1999 relatif au service universel des télécommunications et modifiant les articles R. 20-34 et R. 20-40 du code des postes et télécommunications et l'article R. 251-28 du code de la sécurité sociale, JO du 9 mars 1999, dit décret « tarifs sociaux ».

13. Même si l'utilisation des licences individuelles n'est pas la solution à privilégier à terme (et les propositions de Directives l'attestent), cet outil s'avère néanmoins beaucoup plus souple que la loi.

lise l'environnement concurrentiel (voir point A) et dont la mise en œuvre est aisée (voir point B).

Signalons d'abord que la fourniture des tarifs sociaux au sein du service universel français consiste<sup>14</sup> en l'octroi de deux types d'aides : d'une part, une réduction de la facture de téléphonie fixe à certaines catégories de personnes (principalement les personnes à faibles revenus et les personnes handicapées), et d'autre part, une aide visant à assurer le paiement de la dette téléphonique (accordée selon la situation sociale, le niveau de revenu et les justifications apportées par le demandeur).

#### A. Un système en symbiose avec l'environnement concurrentiel

Notons préalablement qu'en France, la rémunération octroyée à l'opérateur pour la prestation de cet élément de service universel n'est pas calculée sur base d'un concept de coût net (coûts encourus par cette catégorie d'abonnés moins recettes perçues grâce à ces abonnés) mais bien sur base du montant même de la réduction. Ceci montre que le législateur français a bien vu que la composante du service universel «tarifs sociaux» était de nature différente des autres composantes du service universel. De telles réductions peuvent être vues comme un *subside* à certaines catégories de personnes<sup>15</sup>.

Ainsi, le système de réduction de la facture téléphonique fonctionne de la manière suivante. Chaque année, le ministre chargé des télécommunications fixe le montant mensuel de la réduction tarifaire, qui ne pourra au maximum dépasser la moitié du tarif d'abonnement mensuel de référence<sup>16</sup> (fixé à 65 FF hors taxe). Pour

information, le montant de la réduction tarifaire a été fixé à 33 FF toutes taxes comprises pour l'année 2000. Tout opérateur désirant ensuite offrir la possibilité à ses clients de bénéficier de cette réduction en fait la demande au ministre. La contribution de ces opérateurs au fonds de service universel se verra alors diminuée du montant de la réduction multipliée par le nombre des abonnés de l'opérateur concerné qui en bénéficient.

La réglementation française développe en outre une organisation de ces tarifs sociaux qui s'inscrit dans un cadre de respect de la concurrence. En effet, en permettant à chaque opérateur qui le souhaite d'offrir à ses clients la possibilité de bénéficier du régime des tarifs sociaux, le marché des «personnes à faibles revenus et des personnes handicapées» n'est pas un marché captif du seul opérateur de service universel, à savoir l'opérateur historique. Lorsque la concurrence s'installe, ces clients dits «spécifiques» ont ainsi, comme les autres consommateurs, le choix entre plusieurs opérateurs.

Ce système fut introduit dans la législation française durant l'année 1999 par le décret «tarifs sociaux». Il a déjà démontré sa pertinence. En effet, suite à cela, deux opérateurs se sont proposés pour offrir, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2000, cette réduction de la facture téléphonique. Ainsi, France Télécom, d'une part, propose à ses clients «ayants droit» une réduction de leur abonnement à la ligne téléphonique fixe d'une valeur de 33 FF toutes taxes comprises. Kertel, d'autre part, propose à ces mêmes «ayants droit» un crédit consommation de 40 FF toutes taxes comprises (33 FF fixé par le

ministre majoré d'un bonus de 7 FF en vue de compenser le surcoût des communications locales) sur l'ensemble des communications vers le réseau fixe. Ainsi, les «ayants droit» pourront comparer ces deux offres concurrentes et choisir celle qui leur convient le mieux. Une concurrence existe donc<sup>17</sup>.

Un système semblable est prévu pour l'aide visant la prise en charge des dettes téléphoniques puisque chaque opérateur peut également offrir ce service d'aide à ses clients s'il le désire et voir ainsi sa contribution au fonds de service universel diminuée du montant des dettes prises en charge. Jusqu'à ce jour, seule France Télécom a souhaité offrir cette mesure d'aide.

#### B. Un système dont la mise en œuvre est transparente et étudiée

Outre le fait que la réglementation française ait développé un régime des tarifs sociaux en lien avec l'environnement concurrentiel, ce régime est également intéressant du point de vue de sa mise en œuvre. Il fait en effet preuve de transparence et prévoit l'intervention souple et efficace d'un troisième acteur, les organismes sociaux, dont la présence est nécessaire vu la nature même de cet élément de service universel.

L'attribution des réductions téléphoniques repose donc sur une collaboration avec les organismes sociaux (Caisse d'Allocations Familiales,...).

### 1.4. Quatrième point fort : une méthodologie étudiée du calcul du coût net du service universel

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, un des points critiques du dossier «service universel»,

Chaque bénéficiaire potentiel reçoit de son organisme social une attestation prouvant son droit à bénéficier de la réduction sociale. Les ayants droit n'ont donc pas à faire la démarche d'initiative. Ensuite, ils doivent faire la demande de réduction téléphonique à une société qui se charge ensuite de la transmettre à l'opérateur choisi par les bénéficiaires. La procédure est donc aisée pour le consommateur et transparente, ceci grâce à une collaboration active entre le secteur social et le secteur des télécommunications. De même, concernant la prise en charge des dettes téléphoniques, la décision d'allouer l'aide est prise par les préfets de département, sur avis d'une commission. Cette décision est ensuite notifiée au demandeur et à l'opérateur concerné qui prend alors les dispositions nécessaires (il doit notamment continuer à fournir un service téléphonique restreint).

Notons aussi que la procédure à suivre par les opérateurs qui désirent fournir ces services d'aide sociale est une procédure rapide et transparente qui permet ainsi à la concurrence de jouer pleinement. Ils doivent en effet faire la demande au ministre en charge des télécommunications et à l'ART. Le ministre se prononce dans les deux mois après avis de l'ART. À défaut de réponse du ministre dans les deux mois, la demande est considérée comme acceptée.

une fois que l'on décide de faire financer cette politique par le secteur, est le calcul de son coût. Afin d'éviter toute

4. Voir décret «tarifs sociaux».

5. Voir J.M. CHEFFERT, E. COUNE et L. LECOCQ, «Principes régissant la politique de service universel : une relecture des solutions belge et européenne», Cahier du CRID n° 15, Kluwer, 1999, pp. 51-85.

16. Pour information, ce tarif d'abonnement de référence mensuel a été introduit dans la réglementation française des télécommunications pour traiter le problème du rééquilibrage tarifaire (voir art. R. 20-32 du décret «financement»).

17. Du côté des opérateurs, France Télécom verra sa contribution au fonds de service universel diminuée du montant de la réduction tarifaire (33 FF) multipliée par le nombre de ses abonnés qui en bénéficient et Kertel verra sa contribution diminuée d'un montant égal à la somme pour chaque abonné ayant droit de la plus petite des deux valeurs suivantes : crédit consommation effectivement consommé par l'ayant droit et crédit maximum réglementaire (33 FF). Les 7 FF de bonus sont par contre à charge de Kertel.



distorsion de concurrence, il s'agit en effet de rémunérer le ou les prestataires de service universel d'un montant correspondant le plus exactement possible au coût net qu'ils n'auraient pas encouru sans de telles obligations. Le calcul de ce coût net est donc un point épineux, source de recours potentiels de la part des opérateurs contributeurs au fonds. La France a ici le mérite d'avoir développé une méthodologie fine et étudiée. Toutefois, notons dès à présent que cette méthodologie reste encore imprécise et qu'elle fut, sur certains points, critiquée par la Commission européenne et par les opérateurs alternatifs (voir *infra* le point 2.1).

Rappelons que le coût net des prestations de service universel résulte de la comparaison entre deux situations, la première où l'opérateur développe son activité selon une logique purement commerciale et la seconde où il remplit les obligations de service universel. Le montant du coût net est obtenu en soustrayant des coûts additionnels, les recettes induites, ces coûts et ces recettes étant tous deux engendrés par la prestation des obligations de service universel.

Toutes les obligations de service universel ne font pas l'objet d'un calcul de coût net de ce type. La France a décidé, avec raison<sup>18</sup>, que les obligations de service universel imposées à tous les opérateurs (par exemple l'obligation d'acheminer gratuitement les appels d'urgence) ne devaient pas donner lieu à une compensation par le fonds. Cette composante ne nécessite donc pas de calcul de coût net. Nous avons aussi déjà mentionné plus haut (voir *supra* 1.3.) que la composante sociale du service universel, de nature

différente, exigeait une méthodologie de calcul propre. Ainsi, et depuis la fin du déséquilibre tarifaire<sup>19</sup>, les obligations de service universel faisant l'objet d'une compensation par le fonds basée sur le concept de coût net tel que défini au paragraphe précédent sont les obligations de péréquation géographique, de desserte du territoire en cabines téléphoniques et de fourniture de l'annuaire et du service de renseignements universels.

Le calcul du coût net pour ces composantes suscite de nombreuses questions méthodologiques. Selon nous, un des points forts de la France est précisément d'avoir développé progressivement une méthodologie de plus en plus fine et approfondie. L'ART, chargée d'évaluer annuellement le coût net du service universel et les montants des contributions nettes des opérateurs, a été amenée à préciser<sup>20</sup> les méthodes de calcul du coût net figurant dans le décret «financement». Ainsi, même si les évaluations du coût net pour l'année 1997 étaient entièrement forfaitaires, des modèles d'évaluation ont été développés depuis pour toutes les obligations de service universel.

Le lecteur peu familier avec ces questions méthodologiques pourra se reporter au point D qui énonce nos conclusions.

#### A. Les obligations de péréquation géographique

Le point fort de la France, en ce qui concerne les obligations de péréquation géographique, est d'avoir développé une méthodologie basée sur des hypothèses réalistes qui tentent d'approcher le véritable coût net de la composante géographique du service universel.

C'est l'article R. 20-33 du décret «financement» qui énonce le principe de calcul du coût net de cette obligation: il s'obtient en additionnant les coûts nets pertinents dans les zones non rentables<sup>21</sup> et les coûts nets des abonnés non rentables situés dans les zones rentables<sup>22</sup>.

Pour calculer le coût net prévisionnel des zones non rentables, l'ART utilise, depuis l'évaluation du coût net pour 1998, un modèle représentant l'économie du réseau de France Télécom. L'hypothèse de départ est que l'opérateur développe son réseau à partir des zones les plus rentables, supposées être celles de plus forte densité démographique. Dans un premier temps, des classes de zones de répartition locale de densité équivalente sont établies. Le modèle détermine ensuite le seuil de densité en dessous duquel les classes de zones présentent un coût net positif. On repère ainsi les classes de zones qui ne seraient pas desservies dans des conditions du marché. Le coût net des zones non rentables correspond alors à la somme des coûts nets (positifs) de ces classes.

Pour information, l'ART a développé un an plus tard, un modèle du même type pour calculer le coût des abonnés non rentables situés dans les zones rentables.

Ces deux modélisations permettent d'approcher le plus possible le coût net théorique. Elles l'approchent d'au-

tant plus que des améliorations y sont apportées chaque année: l'ART a notamment affiné les règles d'allocation des coûts et des recettes entre les différentes classes de densité et vérifié les règles de modélisation de France Télécom; elle a aussi mieux tenu compte des meilleures technologies disponibles et précisé les périmètres des coûts et des recettes à prendre en compte dans l'évaluation du coût net.

#### B. Les obligations de desserte du territoire en cabines téléphoniques

Nous constatons aussi dans la manière dont la réglementation française calcule le coût net des obligations en matière de publiphonie, son souci d'élaborer une méthodologie fine et réaliste.

Ainsi, l'obligation de desserte d'une commune ne donne pas toujours lieu à une compensation pour le prestataire: une «norme de service universel<sup>23</sup>» est définie à l'article 6 du cahier des charges de France Télécom<sup>24</sup> et un calcul de coût net ne doit être engagé que dans le cas où le nombre de cabines dans la commune est juste égal à la norme qui y est en vigueur<sup>25</sup>. Lorsque le nombre de cabines est supérieur à la norme, l'opérateur n'est pas rémunéré car on suppose l'activité rentable. Lorsque le nombre de cabines est inférieur à la norme, aucune compensation n'est accordée non plus, dans ce cas-ci

18. Pour des arguments sur ce point, voir J.-M. CHEFFERT, E. COUNE et L. LECOQ, 1999, *op. cit.*, p. 56.

19. Décidée par le secrétaire d'État à l'industrie dans un arrêté du 29 septembre 1999.

20. La méthodologie utilisée par l'ART se trouve dans les annexes des décisions portant sur l'évaluation du coût net et des contributions.

21. Zones «qui, en raison des coûts élevés de fonctionnement et d'investissement du réseau local et de l'obligation de fournir à tous un service de qualité à un prix abordable, ne seraient pas desservies par un opérateur agissant dans les conditions du marché», Article R. 20-33 I du décret «financement».

22. Abonnés «qui, en raison des coûts élevés de fonctionnement et d'investissement des lignes de ces abonnés et de l'obligation de fournir à tous un service de qualité à un prix abordable, ne seraient pas desservis par un opérateur agissant dans les conditions du marché», Article R. 20-33 I du décret «financement».

23. Les communes du territoire sont réparties en classes de différentes densités de population; les communes de plus faible densité (population inférieure à 1000 habitants) doivent disposer au moins d'une cabine, le nombre de cabines augmente ensuite selon la densité.

24. Annexe du décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 portant approbation du cahier des charges de France Télécom, JO du 31 décembre 1996.

25. Annexe I à la décision n° 97-272 de l'ART en date du 22 septembre 1997 proposant les évaluations prévisionnelles du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 1998 et fixant les règles employées pour l'application des méthodes d'évaluation.

pour inciter l'opérateur à respecter son cahier des charges.

Cette méthode a le mérite d'éviter les rémunérations indues et donc de limiter au mieux le coût du service universel.

### C. Les obligations de fourniture de l'annuaire universel et du service de renseignements

Le calcul du coût net de l'obligation de fournir l'annuaire et le service de renseignements universels a fait également l'objet d'une réflexion approfondie par l'ART. Depuis 1998, cette composante a toujours été bénéficiaire et n'a donc jamais donné lieu à rémunération par le fonds de service universel.

La méthodologie de calcul du coût net de cette obligation a été mise en œuvre dès l'évaluation prévisionnelle du coût net pour l'année 1998 et a connu depuis quelques modifications<sup>26</sup>. Mais d'autres changements sont encore à prévoir : en effet, l'ART réfléchit actuellement<sup>27</sup> à la meilleure manière d'organiser la fourniture de l'annuaire et du service de renseignements universels dans un environnement concurrentiel. En ce qui concerne le service de renseignements, l'ART pense notamment à mettre en place un mécanisme d'interconnexion entre les bases de données des opérateurs. On pourrait alors faire porter sur tous les opérateurs l'obligation de fournir, à un prix abordable, un service de renseignements à leurs clients. Si on applique le même raisonnement que pour l'obligation d'acheminer les appels d'urgence (voir *supra*), cette obligation ne donnerait plus lieu à une compensation.

Cette initiative nous semble judicieuse et nécessaire puisqu'elle tente de tenir compte de l'environnement concurrentiel dans la construction du système. Cette question de l'organisation de la fourniture de l'annuaire et du service de renseignements universels dans un environnement concurrentiel doit faire l'objet d'une consultation publique.

### D. Conclusion : une méthodologie fine mais encore imprécise

Le législateur français, nous l'avons vu, a bien compris l'enjeu du calcul du coût net du service universel : un juste calcul permet, en effet, d'éviter toute discrimination entre opérateurs et, partant, des recours éventuels. Une réflexion menée durant plusieurs années par l'ART a permis la mise au point d'une méthodologie de plus en plus fine et réaliste qui approche de très près le coût net théorique du service universel. La France étant à ce jour le seul pays à avoir analysé d'une manière aussi complète cette problématique, la méthodologie exposée ci-dessus est riche en enseignements pour les États membres désireux de mettre en place un système de partage du coût du service universel.

Malgré cela, le calcul du coût net manque encore de précision : sur certains points, en effet, la méthodologie française s'oppose à la législation européenne et fait l'objet d'un recours devant la Cour de justice européenne. Ceci sera analysé dans le point 2.1 ci-dessous.

## Les faiblesses de la réglementation française du service universel

Le premier chapitre isolait les points forts de la réglementation française du service universel en vue de tirer des enseignements pour les autres États membres. Tout en poursuivant le même objectif, ce chapitre s'attardera à mettre en évidence les endroits où cette réglementation présente encore des lacunes.

La France a été saisie, le 27 avril 2000, par la Commission européenne devant la Cour de justice européenne concernant les modalités de calcul du

coût net du service universel et de rémunération des opérateurs. Nous analyserons cette procédure dans un premier point.

En outre, nous estimons que d'autres faiblesses, non mentionnées par la Commission dans sa procédure (car elles ne vont pas à l'encontre des dispositions européennes), caractérisent également la réglementation française du service universel. Nous les aborderons dans une deuxième section.

### 2.1. L'action en justice de la Commission européenne contre les autorités françaises et France Télécom en matière de service universel

#### A. Historique

L'action en justice de la Commission européenne contre les autorités françaises et France Télécom en matière de service universel est le résultat d'une procédure administrative entamée en automne 1997 au titre de l'article 226 du Traité CE.

Conformément à cet article, la Commission, estimant que la France avait manqué à ses obligations de par un non-respect de l'article 4<sup>quater</sup> de la Directive «Libéralisation complète»<sup>28</sup> ainsi que de l'article 5 et l'annexe 3 de la Directive «Interconnexion», a mis en demeure la France, le 24 juillet 1998, de lui présenter, dans un délai de deux mois, ses observations concernant les griefs qui lui étaient adressés. Remarquons déjà que ces griefs portent essentiellement

sur les modalités de calcul du coût net du service universel ainsi que sur des problèmes relatifs à un manque de transparence. La Commission ne conteste donc ni le principe selon lequel l'argent est ponctionné auprès des contributeurs, ni les modalités de prélèvement de cette taxe. Nous apporterons toutefois certaines critiques à cet égard dans le point 2.2. ci-dessous.

Notons que quelques mois avant le début de cette procédure par la Commission (le 12 mai 1998), l'association française des opérateurs de télécommunications (AFOPT) et l'association des opérateurs de services de télécommunications (AOST) avaient déposé une plainte contre l'État français<sup>29</sup> et contre France Télécom<sup>30</sup> concernant les modalités de partage

annuaire sur Internet.

a problématique des annuaires et des services de renseignements universels dans le dossier sur le disponible sur le site de l'ART (<http://www.art-telecom.fr/dossiers/index.htm>) intitulé «L'Autorité de régulation du financement du service universel des télécommunications», sous La mise en œuvre effective.

28. Directive 96/19/CE de la Commission du 13 mars 1996, modifiant la Directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications, JO n° L74/13 du 22.03.1996.

29. Sur base des articles 226 et 86 en liaison avec l'article 82 du traité CE.

30. Sur base de l'article 82 du traité CE.

du coût du service universel. Le 21 avril 1999, la Commission a décidé de traiter cette plainte au sein de la procédure qu'elle avait entamée, jugeant que les points qu'elle reprochait à la France recouvraient l'objet de la plainte des opérateurs alternatifs.

La réponse de la France à la mise en demeure fut jugée insuffisante par la Commission. Celle-ci a par conséquent décidé de poursuivre la procédure et a envoyé le 12 juillet 1999 un avis motivé, donnant à la France un délai de 2 mois pour se conformer aux dispositions européennes. Cette procédure a permis la réalisation de progrès significatifs. Tout cependant ne fut pas résolu, ce qui justifie la saisine de la Cour de justice européenne en avril 2000.

Nous consacrons la suite de ce point à l'analyse de l'avis motivé. Outre les problèmes liés au rééquilibrage tarifaire<sup>31</sup>, la Commission soulève, au sein de l'avis motivé, des griefs concernant les quatre points suivants :

- la mise en œuvre du financement partagé dès l'année 1997 ;
- le manque de justification du montant de certaines composantes ;
- les choix méthodologiques ayant pour effet de surévaluer le coût net du service universel ;
- la non-publication des contributions des opérateurs.

## B. La mise en œuvre du financement partagé dès l'année 1997

La Commission reproche tout d'abord à la France d'avoir mis en place un mécanisme de financement partagé du service universel dès 1997<sup>32</sup>, alors que le marché de la téléphonie vocale fixe n'était pas encore libéralisé. Selon la Commission, cette mise en œuvre est contre la lettre et l'esprit du droit communautaire qui établit<sup>33</sup> un lien explicite entre l'éventuelle mise en place d'un mécanisme de financement partagé du service universel et la libéralisation de la téléphonie vocale (fixe). Il était donc contraire au droit européen de mettre en place un mécanisme de financement partagé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1998, date avant laquelle « le maintien du monopole sur la téléphonie vocale (...) permettait de financer les obligations de service d'intérêt économique général auxquelles était assujettie France Télécom »<sup>34 35</sup>.

## C. La méthodologie de calcul du coût net du service universel

Comme nous l'avons noté plus haut, la méthodologie de calcul de coût net du service universel français est rigoureuse et étudiée mais souffre, sur certains points, d'imprécisions. Au sein de l'avis motivé, la Commission reproche à la France de ne pas avoir

justifié le montant de certaines composantes et, d'autre part, d'avoir posé certains choix méthodologiques ayant pour effet de surévaluer le coût net.

La Commission reproche, tout d'abord, à la France de ne pas justifier suffisamment le montant du coût net de certaines composantes. Au début de la procédure, plusieurs composantes de coût net du service universel étaient en effet fixées de manière forfaitaire, « sans lien apparent avec des éléments comptables »<sup>36</sup>. À titre d'exemple, le coût net des abonnés non rentables situés dans les zones rentables fut évalué, pour 1998, à 1 % du chiffre d'affaires du service téléphonique ouvert au public entre points fixes de France Télécom.

La Commission critique encore la France dans la mesure où elle pose des choix méthodologiques ayant pour effet de surévaluer le coût net du service universel. Ces choix concernent premièrement la modélisation du coût net des zones non rentables auquel certaines recettes auraient dû être allouées plutôt qu'au coût net de la composante annuelle et renseignements, largement excédentaire. Le choix de ne pas prendre en compte les bénéfices immatériels dans le calcul du coût net (hormis les composantes annuelles et cabines) constitue le second choix méthodologique ayant pour effet d'augmenter le coût net du service universel en France. Même si l'ART note dans sa décision portant sur l'évaluation prévisionnelle du coût net pour 1999, que « les avantages induits du fait d'être opérateur de service universel pourraient être de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs »<sup>37</sup>, ces avantages n'ont toujours pas été pris en compte dans le

calcul. La Commission estime donc que les modalités de calcul du coût net en France ne sont pas conformes à l'article 5, paragraphe 4 de la Directive « Interconnexion ».

## D. La non-publication des contributions des opérateurs

La dernière critique de la Commission porte sur la non publication par l'ART des contributions effectives des opérateurs et, partant, le non respect de l'article 5 paragraphe 5 second alinéa de la Directive « Interconnexion ». S'il est prévu en France que le rapport annuel du Ministre au Parlement sur l'application de l'article L. 35-3 § 5 fasse le point sur la contribution globale des opérateurs concurrents de France Télécom, la Commission estime cependant que, pour des raisons de transparence et de vérification de l'application du principe de non-discrimination, les contributions apportées par toutes les parties concernées doivent être publiées.

## E. Conclusions

L'analyse de l'avis motivé a fait ressortir certaines faiblesses de la réglementation française du service universel, portant principalement sur certains choix méthodologiques du calcul du coût net du service universel et sur un certain manque de transparence. Ceci a eu pour conséquence de créer une discrimination sur le marché des télécommunications en faveur de France Télécom. Cette dernière a en effet été surrémunérée en compensation de sa prestation des obligations de service universel. Soulignons cependant que le recours de la Commission ne porte en aucun cas sur la politique de finan-

31. Nous proposons cependant de ne pas analyser les problèmes soulevés, au sein de cet avis, par la composante relative au déséquilibre tarifaire et ceci pour deux raisons principales. D'une part, l'analyse du coût du rééquilibrage tarifaire ne nous est pas utile pour tirer des conclusions sur le cas belge. La Belgique n'a en effet pas estimé ses tarifs déséquilibrés et n'a par conséquent pas prévu de procédure en la matière. D'autre part, la France a estimé dans le courant de l'année 1999 que le déséquilibre tarifaire était complètement résorbé et a décidé de mettre fin au financement de cette composante « transitoire » du service universel. Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, le coût du service universel ne comprenait donc plus que la composante de péréquation géographique et la composante « tarifs sociaux, annuaire, service de renseignement et desserte du territoire en cabines publiques », toutes deux financées par le fonds de service universel.

32. Voir l'article 3 du décret « financement ».

33. La Commission cite le considérant 18 de la Directive 90/388/CEE ainsi que les considérants 4, 26 et 19, 2<sup>e</sup> alinéa de la Directive 96/19/CE.

34. Avis motivé, point 1. Mise en œuvre d'un financement partagé au titre du service universel en 1997, sous « La lettre de mise en demeure », premier tiret.

35. La mise en œuvre d'un tel mécanisme à ce moment revenait en effet à financer deux fois les obligations de service universel, ce qui est contraire à l'article 4 quater de la Directive 90/388/CEE telle que modifiée par la Directive 96/19/CE.

36. Avis motivé, point 3. Manque de justification du montant de certaines composantes, sous « Les dispositions nationales », 1<sup>er</sup> paragraphe.

37. Décision n° 98-907 de l'ART en date du 13 novembre 1998 proposant les évaluations prévisionnelles du coût du service universel et des contributions des opérateurs pour l'année 1999 et fixant les règles employées pour cette évaluation, point III.

cement du service universel français – c'est-à-dire sur la manière dont l'argent est mobilisé dans le secteur. Nous estimons toutefois que même si cette

## 2.2. Autres faiblesses

Dans son article «le service universel: une notion à cerner pour un champ politique à identifier», Cahier du CRID n° 15, Kluwer, 1999, pp. 7-31, Jean-Marie Cheffert propose une grille d'analyse permettant notamment une relecture des régimes nationaux de service universel. L'appliquant à la France, nous découvrons d'autres points faibles que ceux mentionnés par la Commission. Selon nous, ils risquent tout autant de nuire à la bonne marche de la politique française de service universel. Nous développons dans les paragraphes suivants les deux critiques qui nous semblent être les plus intéressantes, dans la mesure où elles mettent en évidence le manque de vision de long terme de certains points de la réglementation française et permettent d'en tirer des leçons pour les autres pays.

La première critique concerne l'organisation des prestations non rentables. L'article L. 35-2 du code français des postes et des télécommunications désigne France Télécom comme prestataire du service universel. Cet article indique également que tout autre opérateur peut être chargé du service universel s'il accepte la fourniture sur l'ensemble du territoire et s'il est capable de l'assurer. Tout comme le signalaient Jean-Marie Cheffert et alii<sup>38</sup> à propos du système belge qui avait instauré une clause semblable, nous trouvons que cette condition de

politique ne s'oppose pas aux Directives européennes, certaines critiques s'imposent (voir *infra* 2.2).

fourniture sur l'ensemble du territoire est disproportionnée et risque d'empêcher certains opérateurs de prester le service universel alors que ceux-ci pourraient peut-être le prester à un niveau de coût plus faible que France Télécom désigné d'office<sup>39</sup>. D'autre part, que faut-il entendre par «capable de l'assurer»? Désigne-t-on ici la capacité géographique du prestataire? Sa capacité financière? Cette clause n'est pas très claire et mériterait d'être plus explicite. Toujours en ce qui concerne la méthode de désignation des prestataires du service universel, nous trouvons que, comme en Belgique, la législation française manque de vue de long terme. Il est en effet évident que la désignation par appel d'offres est de loin meilleure à terme – quand la concurrence est effective – qu'une désignation d'office du prestataire du service universel. L'appel d'offre permet en effet de faire jouer la concurrence entre les opérateurs et de réduire ainsi au minimum le coût de prestation du service universel. La désignation par appel d'offres rend également inutile le calcul du coût net du service universel via une méthodologie lourde et précise puisque lors de cette procédure de désignation, le coût net est «révélé». Même si, de manière transitoire, l'imposition des obligations de service universel à un prestataire peut se défendre – principalement pour des raisons de manque de

concurrence – nous regrettons que la France ne consacre pas dans ses textes législatifs la possibilité d'un passage à terme vers une politique de désignation par appel d'offres.

La deuxième critique touche à la politique de financement du service universel. La France, rappelons-le, choisit le fonds de service universel comme système de mobilisation des ressources financières auprès des opérateurs présents. Tout en étant en faveur de cette décision, nous regrettons cependant certains choix méthodologiques. D'une part, la France comme la Belgique établit les montants définitifs du coût net du service universel et des contributions au fonds à la fin de l'exercice comptable, ce qui crée une incertitude économique. D'autre part, la France choisit, comme indica-

teur de l'assiette (à la base de la contribution au fonds de service universel), le volume de trafic téléphonique<sup>40</sup>. Un tel choix pose les problèmes suivants. D'abord, l'utilisation de cet indicateur met tous les opérateurs sur le même pied alors que ceux-ci pratiquent des prix différents. Ensuite, comme le signale l'ART dans sa décision 98-907 portant sur l'évaluation prévisionnelle du coût net du service universel et des contributions des opérateurs pour 1999<sup>41</sup>, l'utilisation de cet indicateur exclut de tout paiement au fonds certains opérateurs, ce qui crée une discrimination. Notons que l'ART a engagé une réflexion en vue de substituer au volume de trafic le chiffre d'affaires comme base au calcul des contributions. Cette initiative va dans le sens des textes européens en préparation<sup>42</sup>.

## Conclusions

L'objectif de cet article était, rappelons-le, d'analyser la politique française du service universel en France afin d'en tirer des enseignements pour les autres États membres et, en particulier, la Belgique.

Nous avons pu découvrir que le système français présentait bon nombre de points forts. Tout d'abord, à de nombreux égards, il apparaît clairement que la France a été très soucieuse d'élaborer une politique de service universel adaptée à un envi-

ronnement concurrentiel. Prenons l'exemple de la composante sociale du service universel dont la politique de désignation des prestataires et l'organisation pratique démontrent une volonté de faire du service universel un marché ouvert à la concurrence. Citons aussi la réflexion menée actuellement par l'ART au niveau du service de renseignement et d'annuaire universels en vue d'ouvrir également la prestation de ces services à plusieurs opérateurs.

40. Voir article R. 20-39 du décret «financement».

41. Décision n° 98-907 de l'ART en date du 13 novembre 1998 proposant les évaluations prévisionnelles du coût du service universel et des contributions des opérateurs pour l'année 1999 et fixant les règles employées pour cette évaluation.

42. Le législateur européen recommande en effet que les États membres, qui ont recours à un fonds de service universel, collectent les contributions via un système proche de celui de la TVA, ce qui assurerait ainsi un prélèvement transparent et évitant la double imposition des outputs et des inputs des contributeurs. Voir l'annexe 4 de la proposition de la Directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, Com (2000) 392, 12.07.2000, non encore publiée au JO, <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/com2000-392fr.pdf>.

38. J.-M. CHEFFERT, E. COUNE et L. LECOQ, 1999, op. cit., p. 60.

39. Cette idée se retrouve d'ailleurs à l'article 8.2. de la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, Com (2000) 392, 12.07.2000, non encore publiée au JO, <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/com2000-392fr.pdf>.



Ensuite, la France est parvenue, progressivement, à élaborer une méthodologie de calcul du coût net du service universel relativement détaillée et précise. Cette méthodologie a connu des améliorations chaque année et l'on peut supposer, vu les griefs adressés à la France à ce sujet par la Commission européenne, que des aménagements y seront encore apportés, notamment concernant la prise en compte des bénéfices immatériels du fait de la prestation du service universel.

Enfin, soulignons encore le rôle central joué par l'autorité réglementaire nationale française dans l'élaboration de la politique française du service universel. L'ART est selon nous à la base de l'efficacité de cette politique.

Nous avons aussi discuté des faiblesses du système français. Des différents points soulevés, nous retenons deux critiques fondamentales. D'une part, la politique française manque de vision à long terme. Tout en développant à court terme une politique de service universel adaptée à la concurrence, nous estimons qu'elle anticipe encore trop peu l'impact à long terme de l'évolution du marché des télécommunications sur la politique de service universel. Ainsi, elle ne consacre pas dans ses textes législatifs la possibilité d'un passage, à terme, à une politique plus concurrentielle de désignation des prestataires de service universel par appel d'offres.

D'autre part, nous pouvons retirer des griefs adressés à la France par la Commission européenne la critique selon laquelle sa politique de service universel est trop en faveur de France Télécom. Ainsi, la méthodologie de calcul du coût net, telle qu'elle est appliquée jusqu'à présent aurait, semble-t-il, tendance à surévaluer le montant du coût net reversé à France Télécom, principal prestataire du service universel. En outre, la clause

selon laquelle tout opérateur intéressé par la prestation de service universel doit être capable de le fournir sur tout le territoire empêche tout autre opérateur d'entrer sur le « marché du service universel ».

À la lumière du cas français, que peut-on tirer comme enseignement pour les régimes des autres États membres et, en particulier, pour le système belge ? Il est d'abord utile de rappeler qu'il existe de nombreuses similitudes entre ces deux régimes nationaux. Dans l'un comme dans l'autre, le service universel s'inscrit dans le cadre du « service public des télécommunications », comprenant outre le service universel, les « services obligatoires » et les « missions d'intérêt général ». Le contenu du service universel lui-même est également quasiment semblable, rassemblant le service universel téléphonique géographique et social, l'annuaire universel, le service de renseignement, l'acheminement des appels d'urgence et la publiphonie. Le prestataire par défaut de ce service universel est dans les deux pays l'opérateur historique. Quant au système de financement de ces prestations, la Belgique a, à juste titre<sup>43</sup>, préféré, comme la France, à terme, le système de fonds à celui de la majoration des charges d'interconnexion. Les contributeurs au fonds sont également les mêmes dans ces deux régimes nationaux, à savoir les opérateurs (services et réseaux) de téléphonie fixe et les opérateurs (services et réseaux) de téléphonie mobile. Enfin, les deux systèmes de financement reposent sur les mêmes procédures, à savoir une estimation a priori du coût net du service universel et des contributions des opérateurs suivie d'une régularisation lors de l'évaluation définitive de ce coût net et de ces contributions.

Il découle de ces similitudes entre les deux régimes que l'on retrouve en Belgique certaines faiblesses du système français. Citons par exemple le problème relatif au taux de participation au fonds de service universel : en Belgique comme en France, ce taux n'est connu qu'a posteriori, ce qui est source d'incertitude économique. Nous retrouvons ici une des conclusions rapportée par Jean-Marie Cheffert et alii<sup>44</sup> suivant laquelle l'Union européenne devrait restreindre, à ce niveau notamment, les marges de manœuvre laissées aux États membres.

Des forces et des faiblesses de la réglementation française du service universel, la Belgique pourrait, selon nous, tirer les conclusions suivantes. Premièrement, elle devrait voir sa politique de service universel non seulement comme une politique d'accompagnement de la concurrence mais comme une politique devant mieux utiliser et respecter l'environnement concurrentiel. La France nous a montré que certaines composantes du service universel pouvaient dès à présent être ouvertes à la concurrence. Deuxièmement, la France a montré la

difficulté d'élaborer une méthodologie précise du calcul du coût net du service universel. Après quatre années de travail, elle a tout de même été attaquée par la Commission européenne concernant certains choix méthodologiques ayant pour effet de surévaluer le coût net et donc de favoriser France Télécom par rapport aux autres opérateurs. La Belgique, à cet égard, a énormément de progrès à faire puisque actuellement seuls des grands principes généraux de calcul du coût net du service universel sont édictés dans la loi<sup>45</sup>.

À l'heure où les propositions des nouvelles Directives européennes sont discutées, il serait intéressant d'évaluer et de comparer les expériences nationales en la matière. Les conclusions de cet exercice seraient un élément très utile pour préparer les nouvelles législations nationales. Gageons que ces nouvelles dispositions européennes donnent aux États membres des lignes directrices claires leur permettant de mettre en place des politiques de service universel plus efficaces, transparentes, mieux adaptées à l'environnement concurrentiel et suffisamment anticipatives.

44. Voir J.-M. CHEFFERT, E. COUNE et L. LECOCQ, 1999, *op. cit.*, p. 81.

45. Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, Mon. Belge des 27 mars et 20 juillet 1991 telle que modifiée en dernier lieu par la loi du 19 décembre 1997 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques afin d'adapter le cadre réglementaire aux obligations en matière de libre concurrence et d'harmonisation sur le marché des télécommunications découlant des décisions de l'Union européenne, Mon. Belge du 30 décembre 1997, err. 23 avril 1998, annexe 2, chapitre 2, article 4 § 1<sup>er</sup> - § 7.